



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia listopada 2009 r.

**Pan
Stanisław Gwizdak
Przewodniczący Zarządu
Łańcucko-Leżajskiego Związku
Gmin Turystycznych**

LRZ-410-17-03/09

P/09/127

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła kontrolę w Łańcucko - Leżajskim Związku Gmin Turystycznych w zakresie gospodarowania mieniem w latach 2003 - 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym, w dniu 6 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu Zarządu niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działania Związku w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej i realizacji obowiązków wobec organu nadzoru – Wojewody Podkarpackiego. Natomiast negatywnie ocenia stosowane w Związku zasady (politykę) rachunkowości i system kontroli wewnętrznej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia opracowanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu Związku w okresie objętym kontrolą.

W latach 2003-2009 Zgromadzenie Związku przyjmowało uchwały budżetowe do dnia 31 marca roku budżetowego. Uchwały budżetowe na lata 2006-2009 odpowiadały wymogom określonym w art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach*

publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwanej dalej ufp. Stosownie do przepisów art. 181 ust. 1 ufp oraz art. 52 ust. 2 w zw. z art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej usg, projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami - zarząd związku przedkłada zgromadzeniu związku najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy i przesyła projekt regionalnej izbie obrachunkowej, celem zaopiniowania.

W kontroli ustalono, że Zarząd Związku przedkładał Zgromadzeniu Związku projekty uchwał budżetowych z opóźnieniem: 122 dni w 2006 r., 126 dni w 2007 r., 77 dni w 2008 r. oraz 129 dni w 2009 r. Projekty uchwał budżetowych na lata 2003-2008 przysyłano do RIO po upływie 63 dni w 2003 r., 95 dni w 2004 r., w 2005 r. brak było informacji o przekazaniu, 2 dni w 2006 r., 36 dni w 2007 r. oraz 5 dni w 2008 r.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi zastrzeżenia do wykonywania budżetu Związku w latach 2003-2009 (I półrocze).

W wyniku kontroli wykazano, iż w latach 2006-2008 składki członkowskie z tytułu przynależności do Związku wnoszone były z naruszeniem terminu określonego w uchwale Zgromadzenia Związku, z dnia 9 grudnia 1999 r., w której postanowiono, że termin płatności składki członkowskiej ustala się do końca I kwartału danego roku.

Za poszczególne lata łączne kwoty składki opłacano:

- za 2006 r.: kwota 15.057 zł, w okresie od 4 października do 22 listopada 2006 r.,
- za 2007 r.: kwota 12.673,20, w okresie od 26 września do 20 listopada 2007 r.,
- za 2008 r.: kwota 3.588 zł w terminie do 31 marca 2008 r., pozostała kwota 9.079,80 zł w okresie od 17 września do 13 października 2008 r.

W 2009 roku Gmina Miejska Łańcut nie uiściła składki członkowskiej w kwocie 3.547,40 zł. W uchwale Zgromadzenia Związku z dnia 9 grudnia 1999 r. podano, że termin płatności składki członkowskiej ustala się „do końca I kwartału danego roku”.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stosowane w Związku zasady (politykę) rachunkowości, które nie odpowiadały wymogom ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), zwanej dalej uor. W okresie od 1 stycznia 2003 r. do 14 lutego 2007 r. Związek nie opracował i nie stosował zasad rachunkowości i systemu kontroli wewnętrznej. Natomiast zasady rachunkowości wprowadzone zarządzeniem Nr 1/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. Przewodniczącego Zarządu, w tym procedury kontroli finansowej, nie zawierały:

- wykazu zbioru danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
- opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia eksploatacji,
- opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów,
- zasad archiwizacji baz oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych,

tj. elementów przedmiotowo istotnych dla tego rodzaju dokumentu, wymienionych w przepisach art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 13 ust. 2 i 3 uor.

Analiza ksiąg rachunkowych wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2007 r. księgi rachunkowe prowadzone były ręcznie w tzw. „amerykance” i obejmowały zapisy dziennika oraz zapisy na kontach. Od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r. rachunkowość prowadzona była przy użyciu komputera z zastosowaniem programu „EXCEL” i obejmowała dziennik zawierający zapisy zdarzeń gospodarczych w porządku chronologicznym oraz zapisy na kontach księgowych. W okresie 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r. nie stosowano w Związku zasady bieżącego zatwierdzania zapisów księgowych. W w/w okresie zapisy księgowe – prowadzone przy użyciu komputera – nie były zatwierdzane, a okresy księgowe nie były zamykane w sposób uniemożliwiający wprowadzenie lub modyfikowanie zapisów (wymóg art. 12 ust. 5 uor). Dziennik nie miał zapewnionej automatycznej kontroli ciągłości zapisów, oraz automatycznie numerowanych stron (wymóg art. 13 ust. 5 uor). Zapisy w dzienniku nie posiadały automatycznie nadanego numeru pozycji, a także danych pozwalających na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (wymóg art. 14 ust. 4 uor). Nie były one prowadzone w sposób zapewniający ich trwałość, nie pozwalający na późniejsze zmiany (nie były stosowane procedury i środki chroniące przed modyfikacją zapisu) co naruszało przepis art. 23 ust. 1 i 5 uor.

Ustalono, że księgi rachunkowe były należycie oznaczone, oraz były drukowane na koniec roku obrotowego. Dziennik umożliwiał uzgodnienie jego obrotów z obrotami zastawienia obrotów i sald. Sposób dokonywania zapisów w dzienniku umożliwiał ich

jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi. Dokumentacja opisująca zasady (politykę) rachunkowości, księgi rachunkowe, dowody księgowe i sprawozdania finansowe Związku, były przechowywane w należyty sposób. Dowody księgowe przechowywane były w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do prowadzenia ksiąg rachunkowych, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie. Zatwierdzone sprawozdania finansowe i pozostałe zbiory były trwale przechowywane, zgodnie z okresami przechowywania.

W wyniku analizy 50 losowo wybranych zapisów księgowych wraz dowodami księgowymi oraz 14 największych wydatków na łączną kwotę 64.575,32 zł ustalono, iż dowody księgowe – z wyjątkiem rachunku z 5 maja 2006 r. na kwotę 1.584 zł - były poprawne. Natomiast analiza zgodności wykazała, że:

- 14 dowodów nie zawierało akceptacji pod względem merytorycznym,
- 2 dowody nie zawierały akceptacji pod względem formalno-rachunkowym,
- we wszystkich 18 dowodach nie było wskazania miesiąca księgowania,
- 2 dowody nie zawierały wskazania sposobu ujęcia dowodu w księgach (dekretacji),
- w 2 dowodach brak było zatwierdzenia do ujęcia w księgach.

W poszczególnych latach 2006-2009 wartość kwot zaksięgowanych w Związku niezgodnie z uor była następująca:

- w 2006 r.: dwa wydatki na łączną kwotę 12.584 zł, tj. faktura VAT nr F/1/06/001557 z 21 grudnia 2006 r. na kwotę 11.000 zł (zakwalifikowana do ujęcia w księgach bez akceptacji pod względem formalno-rachunkowym) oraz rachunek z 5 maja 2006 r. na kwotę 1.584 zł (zaksięgowany bez akceptacji pod względem formalno-rachunkowym, bez dekretacji oraz bez zatwierdzenia), co stanowiło 39% ogólnej wartości zaksięgowanych wydatków;
- w 2007 r.: 7 wydatków na kwotę ogółem 19.497,32 zł (w tym 6 dowodów na łączną kwotę 19.479,12 zł – zaksięgowanych bez sprawdzenia pod względem merytorycznym oraz jeden dowód na kwotę 18,20 zł – zaksięgowany bez dokonania dekretacji oraz bez zatwierdzenia, co stanowiło 100% ogólnej kwoty zaksięgowanych wydatków;
- w 2008 r.: 4 dowody księgowe na ogólna kwotę 6.000 zł – zaksięgowane bez sprawdzenia pod względem merytorycznym, co stanowiło prawie 100% ogólnej wartości zaksięgowanych wydatków;
- w 2009 r.: 4 dowody księgowe na ogólna kwotę 6.000 zł – zaksięgowane bez sprawdzenia pod względem merytorycznym, co stanowiło około 92% ogólnej wartości zaksięgowanych wydatków.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych wykazało, że wielkości kwotowe zaksięgowane na poszczególnych stronach kont wynikały z objętych kontrolą dowodów, a zapisy dokonywane były zgodnie z zasadą podwójnego księgowania.

Analiza wykazała, że księgowane transakcje miały miejsce w danym okresie sprawozdawczym oraz, że nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary lub świadczone usługi, a realizowane zakupy były zgodne z przyjętym planem finansowym.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi zastrzeżenia do przyjętych i stosowanych w Związku od 15 lutego 2007 r. procedur kontroli wewnętrznej, które ograniczały się do kontroli finansowej, obejmującej badanie dokumentów księgowych w zakresie stwierdzenia celowości operacji gospodarczych wynikających z treści dowodów księgowych, oraz ich akceptacji pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Nie uwzględniały natomiast procedur dotyczących terminowości postępowania z dowodami księgowymi, a w szczególności z dowodami zewnętrznymi oraz nie określały terminów granicznych księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych.

Ponadto, kontrola wykazała, że w Związku nie dokonywano okresowej oceny przestrzegania realizacji procedur kontroli finansowej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia zgodność utworzenia Związku z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie. W kontroli wykazano, że żadna z 9 gmin współtworzących Związek nie potwierdziła, iż przed podjęciem uchwały o utworzeniu Związku, poinformowała Wojewodę Podkarpackiego o zamiarze przystąpienia do Związku, do czego była zobowiązana wymogami art. 66 usg, który stanowi, że gmina informuje wojewodę o zamiarze przystąpienia do związku.

Ustalono, że Statut Związku został przyjęty przez rady gmin w formie stosownych uchwał przy zastosowaniu właściwej podstawy prawnej z zaznaczeniem przepisu art. 67 ust. 1 usg określającego sposób ich przyjęcia. Statut Związku określał zagadnienia wymagane przepisami prawa w tym zakresie.

Związek w zakresie realizacji obowiązków wobec organu nadzorczego nie przysyłał Wojewodzie Podkarpackiemu uchwał Zgromadzenia Związku w sprawie powołania Zarządu Związku, co naruszało przepisy art. 86 i 99 ust. 1a usg.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie - na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od Gminy Miasta Łańcut składki członkowskiej w kwocie 3.547,40 zł należnej Związkowi za 2009 r.
2. Podjęcie działań w celu ustalenia należności z odsetek od nieterminowego opłacania składek członkowskich i ich zapłaty.
3. Opracowanie zasad (polityki) rachunkowości zgodnie z przepisami ustawy *o rachunkowości*.
4. Podjęcie działań zapewniających przestrzegania terminów dla opracowania i przyjęcia uchwały budżetowej Związku,
5. Podjęcie działań w celu uzupełnienia procedur kontroli wewnętrznej w zakresie terminowości postępowania z dowodami księgowymi oraz dokonywanie okresowej oceny realizacji procedur kontroli finansowej w Związku.
6. Podjęcie działań zapewniających realizację obowiązków w zakresie przekazywania Wojewodzie Podkarpackiemu uchwał Zgromadzenia Związku.
7. Podjęcie działań zapewniających poprawne prowadzenie ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Przewodniczącego w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.